

**ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕШАТЕЛЬНО-КОНСУЛЬТАТИВНЫХ
ОРГАНОВ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
КАК ОБЕСПЕЧЕНА ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ
«ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СООБЩЕСТВ»**

Дьякова Е.Г.,

*доктор полит. наук,
ведущий научный сотрудник
Институт философии и права
Уральского отделения РАН,
г. Екатеринбург, Россия
gf-urfo@bk.ru*

**FORMATION OF THE CONSULTATIVE-ADVISORY BODIES AT THE
AUTHORITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY:
HOW PRESENTATION IS PROVIDED
"INTERESTED COMMUNITIES"**

Dyakova E.

*the doctor is polit. sciences,
Leading Researcher
Institute of Philosophy and Law
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Ekaterinburg, Russia
gf-urfo@bk.ru*

Аннотация

В статье рассматриваются основные проблемы, связанные с формированием общественных советов при исполнительных органах власти. На основе анализа американского законодательства делается вывод о том, что возможны два основных подхода к их формированию – «профессиональный» (ориентированный на включение в состав общественного совета экспертов по соответствующей сфере деятельности) и «социальный» (предполагающий ориентацию на включение в состав общественных советов представителей «заинтересованных сообществ»). Сравнительный анализ отечественной нормативно-правовой базы в сфере формирования общественных советов показывает заметно меньшую разработанность подходов к их формированию,

что приводит к снижению эффективности их деятельности. На практике, как показывают результаты Мониторинга состава и деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти Уральского федерального округа, доминирует скорее «профессиональный» подход.

Annotation

The article deals with the main problems associated with the formation of public councils under executive authorities. Based on the analysis of US legislation, as well as practical experience in the formation of advisory committees, it is concluded that there are two main approaches to their formation - "professional" (inclusion of experts in the relevant field of activity) and "social" (inclusion of representatives of "interested communities").

A comparative analysis of the Russian regulatory framework in the sphere of forming public councils shows a much less developed approach, despite the existence of universal and specific requirements for members of public councils provided by the current federal Standard. The study of the practice of public councils formation, conducted in the framework of Monitoring the composition and activities of public councils under regional executive bodies of the Ural Federal District, led to the conclusion that a professional approach to the formation of public councils prevails.

Ключевые слова: посреднические функции, общественные советы, совещательные комитеты, профессиональный подход, социальный подход

Key words: mediator functions, public councils, advisory committees, professional approach, social approach

Современная система государственного управления предполагает наличие консультативных органов, которые выполняют посреднические функции, обеспечивая вовлечение в деятельность органов власти различных сегментов гражданского общества [5, с. 119]. Количество консультативных органов постоянно растет. Именно такие органы зачастую занимаются тем,

что Ф. Виберт назвал «эмпирией публичной политики». По его мнению, следует проводить различие между процессами сбора информации и мобилизации профессионального знания, за которые отвечают консультативные посреднические институты, и процессами принятия решений на основе этой информации и знаний [9], которые осуществляются в сфере публичной политики.

Консультативные посреднические институты при таком подходе выступают как механизм получения и использования государством экспертного знания, накопленного гражданским обществом. Поэтому центральным для их формирования и деятельности становится вопрос о том, какого рода экспертов им следует привлекать. Экспертное знание может носить двоякий характер: наряду с экспертами-профессионалами, являющимися носителями специализированного (в том числе научного) знания о той или иной сфере деятельности органов власти, существуют эксперты-«миряне», которые располагают житейским опытом, связанным с данной сферой, включая опыт решения проблем и защиты своих интересов, т.е. являются представителями «заинтересованных сообществ». Представители обеих групп обладают информацией, необходимой для принятия управленческих решений, однако это информация принципиально разного типа.

Таким образом, можно говорить о двух подходах к формированию консультативных органов – «профессиональном» (ориентированный на включение в состав консультативных органов экспертов по соответствующей сфере деятельности) и «социальном» (предполагающий ориентацию на включение в состав консультативных органов в качестве экспертов-«мирян» представителей «заинтересованных сообществ»).

Стремление совместить оба подхода характерно для принятого в США в 1972 году Федерального акта о совещательных комитетах (The Federal Advisory Committee Act, FACA), который и по настоящее время является

главным нормативно-правовым актом, регулирующих формирование и деятельность совещательных органов при исполнительной власти.

В соответствии со статьей 2 секции 5 Акта состав комитета должен быть «честно сбалансирован с позиций представленности разных точек зрения и исполняемых функций» [8, § 5:2]. Данная формулировка сразу же породила проблему: что следует понимать под «представленностью»? Как показал М. Браун, в американской правоприменительной практике этот вопрос так и не получил однозначного ответа и спровоцировал целую серию судебных процессов, вынудив одного из судей Верховного суда назвать соответствующую статью FACA «темной и неточной» [цит. по 7, с. 551]. В итоге при формировании совещательных комитетов возобладала тенденция сочетать «социальный» и «профессиональный» подходы, при этом всячески избегая политизации [7].

Отечественным аналогом американских «совещательных комитетов» являются общественные советы. Тесная связь между эффективностью деятельности общественных советов и механизмами их формирования всегда была очевидна и отечественным специалистам.

Однако в федеральном законе № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [4], как и в федеральном законе № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [1], в которых содержатся указания на роль общественных советов как органов общественного контроля, вопросы формирования общественных советов, и, соответственно, проблема представленности в них заинтересованных сообществ, вообще не затрагиваются.

Процессы формирования общественных советов регулируются нормативно-правовым актом гораздо более низкого уровня: Стандартом деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение), утвержденным Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года [6] (далее –

Стандарт). Данный Стандарт носит рекомендательный характер, и далеко не все федеральные министерства и ведомства за 2015 – 2017 гг. провели «перезагрузку» общественных советов в соответствии со сформулированными в нем требованиями.

В соответствии со Стандартом Общественная палата РФ выдвигает 75 % кандидатур в общественный совет при федеральном органе власти (оставшиеся 25% кандидатур предлагает Экспертный совет при Правительстве). Данный порядок формирования, по мысли разработчиков Стандарта, должен повысить самостоятельность совета в отношении органа власти и одновременно – заблокировать избрание в совет потенциальных лоббистов интересов ведомства. Дополнительно Стандартом предусмотрен набор универсальных требований к кандидатам в общественные советы, тождественный тому, который предъявляется будущим членом Общественной палаты РФ. Дополнительно федеральные органы исполнительной власти могут сформулировать специфические требования к кандидатам в члены совета, направленные прежде всего на наличие у них квалификации, необходимой для того, чтобы разбираться в сфере полномочий соответствующего органа власти. Данные требования можно назвать отечественным аналогом американской «честной сбалансированности».

Поскольку Стандарт носит рекомендательный характер, на региональном уровне, как правило, действуют собственные механизмы формирования общественных советов при региональных органах власти. Эти механизмы могут существенно различаться между собой, хотя тенденции, направленные на усиление роли общественных палат в формировании общественных советов, зафиксированы и на региональном уровне. Так, в Свердловской области половина членов общественного совета назначается региональной палатой из числа членов или экспертов Палаты, еще четверть избирается из числа представителей НКО, подавших заявки на участие в конкурсе, и только четверть имел возможность назначить сам руководитель исполнительного органа власти [2, п.3, ст.12]. В то же время в соседней

Челябинской области законодатели приравнивали региональную Общественную палату приравнивали ее к обычным некоммерческим организациям, не являющимся субъектами общественного контроля, и вообще лишили ее полномочий по формированию общественных советов [см. 3].

Таким образом, пока проблемы, связанные с формированием совещательно-консультативных органов, в отечественном праве плохо артикулированы, что приводит к обилию вариантов такого формирования.

Как выглядят процессы формирования общественных советов на практике? С 2015 года мы проводим мониторинг состава и деятельности общественных советов при региональных органах исполнительной власти (далее – РОИВ) в субъектах федерации, входящих в состав Уральского федерального округа (Курганская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ).

В 2017 году в 158 общественных советов в шести субъектах федерации входил 1 481 человек. Из них около двух пятых (612 человек) были представителями «третьего сектора», т.е. руководителями и сотрудниками негосударственных некоммерческих организаций. Данный показатель несколько колебался по субъектам федерации Уральского федерального округа – см. Таблицу 1.

Как видно из Таблицы 1, если в Тюменской области представители ННО составляли почти половину членов общественных советов, то в Курганской области – менее трети.

Таблица 1. Представленность ННО в общественных советах
при РОИВ Уральского федерального округа на 1 апреля 2017 г.
(в %% от общей численности общественных советов)

Субъект федерации	Доля представителей ННО в общественных советах
Курганская область	30,6
Свердловская область	39,2
Тюменская область	47,6
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	39,5
Челябинская область	46,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	44,4

Естественно, представители ННО могли быть как экспертами-«профессионалами», так и экспертами-«мирянами», однако, как правило, их привлекали к деятельности общественных советов именно как «мирян», хорошо представляющих

Особый интерес представляет вопрос о том, какого рода эксперты включались в руководство общественных советов. Сразу же отметим, что в 2017 году из 158 руководителей общественных советов представителями ННО по основному месту работы были 19 человек. Еще 22 совмещали руководство ННО с профессиональной деятельностью, 11 входили в правление крупных (как правило, общероссийских или межрегиональных) ННО, а 21 являлись членами ННО. Суммарно это означает, что доля представителей ННО среди руководителей общественных советов в 2017 году составила 52,4%.

Если рассмотреть социальные характеристики руководителей общественных советов, то окажется, что чаще всего руководителями общественных советов являлись представители академической

общественности (ректора и преподаватели высших учебных заведений, сотрудники научно-исследовательских институтов). Примерно четверть (23,4%) руководителей общественных советов представляла именно эту социальную группу – см. Таблицу 2.

Таблица 2. Социальные характеристики руководителей общественных советов при РОИВ Уральского федерального округа на 01 апреля 2017 г.
(% к общему числу руководителей общественных советов)

Социальный статус	%
Руководитель или сотрудник образовательного учреждения, НИИ	23,4/1
Руководитель или сотрудник ННО (по основному месту работы)	18,3/2
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения по профилю общественного совета	14,5/3
Пенсионер	11,4/4
Руководитель или сотрудник частного предприятия по профилю общественного совета	10,7/5
Руководитель или сотрудник частного предприятия не по профилю общественного совета	6,3
Руководитель или сотрудник бюджетного учреждения не по профилю общественного совета	4,4
Руководитель или сотрудник СМИ	1,9
Представитель профсоюзной организации по профилю общественного совета	1,3
Другое	5,7
Руководитель не избран	1,3

На втором месте по частоте были руководители ННО, для которых данная деятельность являлась основной (18,3%). На третьем – руководители и сотрудники бюджетных учреждений по профилю общественных советов (14,5%). Четвертую позицию заняли пенсионеры (11,4%), как правило, из числа бывших руководителей соответствующих учреждений.

В целом в Уральском федеральном округе наблюдалась тенденция выдвигать руководителями общественных советов представителей группы «эксперты-профессионалы» (специалистов высших и средних специальных учебных заведений, а также руководителей и сотрудников учреждений бюджетного сектора по профилю общественного совета и бывших руководителей органов власти). Эксперты-«миряне» были представлены скорее на уровне рядовых членов общественных советов. Только пятая часть руководителей общественных советов (18,3%) являлась представителями ННО, при этом нет уверенности, что они в полной мере могут быть отнесены к числу экспертов-«мирян».

Список литературы

1. Об общественном контроле в Свердловской области: закон Свердловской области от 13 декабря 2016 года № 151-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201612230003> (дата обращения: 12.02.2018).
2. Об общественном контроле в Челябинской области: закон Челябинской области от 13 апреля 2015 г. № 155-ЗО [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400201504140001> (дата обращения: 01.03.2018).
3. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102091756> (дата обращения: 01.03.2018).
4. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ [Электронный ресурс]. URL:

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (дата обращения: 01.03.2018).

5. Петрова Л.Ю., Сунгуров А.Ю. Институты-посредники между органами власти и обществом: Случай Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 78 – 96.

6. Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» (утв. Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года). [Электронный ресурс]. URL: <http://mert.tatarstan.ru/file/File/alsu%20mert/> (дата обращения: 12.02.2018).

7. Brown M.B. Fairly Balanced: The Politics of Representation on Government Advisory Committees // Political Research Quarterly. 2008. №. 61 (4). С. 547 – 561.

8. The Federal Advisory Committee Act. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf> (дата обращения: 12.02.2018).

9. Vibert F. The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2007. 212 p.